

LA EMPRESA PUBLICA PESQUERA

Lic. Jorge Espinosa F.

En México a partir de los años veinte el Estado inició un proceso de intervención en la vida económica del país con diferentes objetivos y medios. Como objetivos se han reconocido, entre otros, incrementar los niveles de empleo; producir y distribuir bienes y servicios asequibles por grupos económicamente desfavorecidos; acelerar el proceso de crecimiento de la economía en términos cuantitativos; arrancar el desarrollo tecnológico, y cubrir puntos estratégicos de la actividad económica nacional. Todo ello con miras a dotar a la sociedad con niveles de vida decorosos en un clima de seguridad social. Una de las vías que el Estado ha utilizado para lograr esos fines es precisamente la adquisición o creación de empresas tanto de carácter financiero, como industriales, comerciales y de servicios.

El ramo pesquero no ha sido excepción en este proceso. En la actualidad la administración paraestatal pesquera cuenta con 24 empresas de participación estatal mayoritaria, una minoritaria y un fideicomiso¹. No obstante, no es el número de empresas el que exhibe la importancia de la administración paraestatal pesquera. Funcionalmente habría que señalar que hay empresas abocadas a labores de captura, industrialización y comercialización local que revisten gran importancia como polos de

desarrollo regional. Por otra parte, hay empresas dedicadas exclusivamente a la comercialización de productos pesqueros, una de ellas a nivel nacional y otras dos a nivel internacional.

El acelerado crecimiento del sector pesquero ha evidenciado la existencia de cuellos de botella que pueden llegar a restringir los niveles de crecimiento. Para evitar esta situación se han creado empresas, como es Productora Nacional de Redes, S.A. de C.V., fortaleciendo una estrategia de verticalización al asegurar la producción de un insumo básico para la actividad. En un sentido similar Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V. participa en la creación de las llamadas empresas mixtas de coinversión.

Estas empresas públicas cuyo objeto social es la actividad pesquera, entendida ésta en todo su espectro económico, están sujetas a ordenamientos tanto de derecho privado como de derecho público. El objeto de esta presentación es mostrar en forma sistematizada estos ordenamientos para derivar de ello algunas consideraciones para el derecho pesquero. Siendo este nuestro propósito haremos énfasis en las disposiciones de derecho público.

Ordenamientos de Derecho Privado.

Las entidades paraestatales de la administración pública federal están sujetas a normas

¹ Autoevaluación Sexenal de Reforma Administrativa, Sector Pesca, Secretaría de Pesca, 1982.

de derecho privado, como son, en forma sobresaliente, el Código de Comercio y la Ley General de Sociedades Mercantiles. Si bien en ocasiones la creación de empresas de participación estatal mayoritaria obedece a un Decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal, como es el caso de Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V.², al adoptar la forma de sociedad mercantil están reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles y por lo tanto se formaliza su creación en el acta constitutiva correspondiente³. Cabe hacer notar que en el sector pesquero no hay organismo descentralizado alguno en la actualidad.

Por otra parte, los negocios jurídicos de estas entidades se encuentran regidos por el Código de Comercio, dado su carácter de sociedades mercantiles.

Ordenamientos de Derecho Público.

Es sin duda muy extenso el número de ordenamientos de derecho público que regulan la acción de las empresas públicas pesqueras. Por ello es necesario adoptar algún criterio que sirva de base para estructurar la presentación de aquellos que resultan más relevantes. Antes de señalar el criterio a utilizar es necesario y conveniente puntualizar un aspecto de la Administración Pública Federal que da cabida y establece modalidades a las normas a que haremos referencia. Se trata de la sectorización de la administración pública federal,⁴ que se inició en 1976 con la expedición de la Ley Orgánica de la propia administración. Esta Ley facultó al Presidente de la República para determinar agrupamientos de las entidades de la administración pública paraestatal por sectores

² Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, volumen 15, Sector Pesca, 1982, Presidencia de la República.

³ *Las Empresas Públicas en México*, Alejandro Carrillo Castro (coordinador) et. al., INAP, 1976.

⁴ Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1982. La explicación del contenido de cada uno de los sistemas y subsistemas ha sido tomada de este documento.

definidos a efecto de que las relaciones entre el Titular del Ejecutivo y éstos se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso se designe como coordinador de sector (artículo 50). Adicionalmente la propia Ley dispuso que correspondería a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal agrupadas en sus sectores (artículo 51). Durante la administración pasada, 1976-1982, se expedieron diversos "acuerdos de sectorización" para constituir y actualizar la formación de los sectores, siendo uno de estos el sector pesquero.

Recientemente fue reformada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O. 29-XII-82) con el objeto de seguir fortaleciendo el proceso de sectorización, dotando de una mayor capacidad de coordinación a las dependencias en el nivel sectorial, puesto que, como se señala en la exposición de motivos de estas reformas, la sectorización de las entidades paraestatales ha sido uno de los avances más significativos en los esfuerzos de modernización del aparato administrativo del Gobierno Federal y porque ha permitido simplificar y hacer más eficiente la coordinación y control de las entidades.

Entre los objetivos básicos que plantea el esquema de organización y funcionamiento sectorial destaca el ordenar la administración pública paraestatal; convertir a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo en coadyuvantes fundamentales de las políticas sustantivas a cargo de la dependencia centralizada correspondiente; y establecer modalidades en los sistemas de regulación y control, de apoyo administrativo y de apoyo institucional de la administración pública federal.

Llegamos aquí al punto de contacto teórico que nos interesa para el establecimiento del criterio a que antes nos referimos. Se trata precisamente de ubicar los ordenamientos asumiendo un contexto sectorial y en una perspectiva de sistemas, aplicada a la administración pública.

Al visualizar a la administración pública federal desde una perspectiva de sistemas, encontramos que se han reconocido dentro de ésta tres sistemas que son de regulación y control, de apoyo administrativo y de operación. A continuación nos ocuparemos en turno de cada uno de estos tres sistemas, con sus respectivos subsistemas, y de los ordenamientos ubicados en los mismos.

Sistema de Regulación y Control.

En el sistema de regulación y control se encuentran comprendidas las funciones y actividades de la administración relacionadas con los subsistemas de planeación, programación, presupuestación, desarrollo institucional o modernización administrativa y evaluación y control. Es por tanto mediante la acción de este sistema que se establecen las bases de coherencia y viabilidad operativa interna de una institución o de un sector, así como la adecuación y congruencia de los planes y programas en los niveles global y sectorial.

– Subsistema de Planeación.

Dentro del subsistema de planeación cabe incluir la recientemente expedida Ley de Planeación, ordenamiento que tiene por objeto sentar las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática; determinar las atribuciones del Titular del Ejecutivo, de las llamadas dependencias globalizadoras, de las dependencias coordinadoras de sector y de las entidades paraestatales en la materia; así como determinar la participación de los sectores social y privado en el proceso de planeación del desarrollo. Este ordenamiento inscribe a las entidades paraestatales o empresas públicas dentro del ámbito o vertiente obligatoria del Sistema Nacional de Planeación. Esto es, las empresas públicas pueden participar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, deben participar en la formulación de los programas sectoriales y deben formular y ejecutar sus respectivos programas institucionales y anuales con sujeción al contenido de los programas sectoriales.

Las políticas, objetivos y prioridades de cada empresa pública deben ser congruentes con las establecidas por el Presidente de la República y por la dependencia coordinadora de sector en los instrumentos correspondientes.

– Subsistema de Programación-Presupuestación.

El subsistema de programación-presupuestación es la vía de definición de una estrategia de acción basada en el establecimiento de programas, de recursos disponibles, de tiempos de ejecución y de responsables. Su objeto fundamental es imprimir a las acciones la consecución de objetivos y metas definidas, permitiendo retroalimentar el sistema mediante la evaluación y evitar el dispendio de recursos escasos.

En este respecto está en vigor la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, que definen el gasto, la inversión y el pago de pasivos de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos como gasto público federal. En su articulado establece que las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación. Sería prolijo mencionar aquí el extenso número de facultades que esta Ley y su Reglamento establecen a favor de las dependencias llamadas “cabeza de sector” para llevar a cabo esa orientación y coordinación. Por supuesto cada una de dichas facultades conlleva la correspondiente obligación de las empresas públicas de que se trata, con el fin de dar operatividad y fuerza a este subsistema de programación-presupuestación.

– Subsistema de Desarrollo Institucional.

El subsistema de desarrollo institucional es un proceso permanente, programado, deliberado y participativo de modernización administrativa, mediante el cual se persigue la adap-

tación y racionalización de los sistemas, estructuras, funciones y procedimientos de las dependencias y entidades de la administración pública federal. En relación directa a este subsistema se encuentra el acuerdo por el que las dependencias y entidades de la administración pública federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa. Indirectamente se relacionan a este subsistema diversos ordenamientos surgidos del proceso de reforma administrativa del Gobierno Federal, como son la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, entre otros.

Del acuerdo Presidencial citado se desprende que las entidades paraestatales deben programar sus reformas administrativas bajo la coordinación de la dependencia correspondiente. Es a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora del sector de que se trate, que la Secretaría de Programación y Presupuesto lleve a la consideración del Titular del Ejecutivo los proyectos de reformas a las entidades cuando impliquen la modificación de su estructura o bases de organización, así como la iniciativa para fusionarlas, disolverlas o liquidarlas.

Por otra parte, el propio ordenamiento dispone que para los casos de constitución de entidades paraestatales la Secretaría de Programación y Presupuesto someterá a la consideración del Ejecutivo Federal los proyectos respectivos a propuesta o previa opinión del coordinador correspondiente según la naturaleza de las actividades de las mismas.

– Subsistema de Evaluación y Control.

El subsistema de evaluación y control de las actividades de las dependencias y entidades se justifica por la necesidad de establecer criterios de referencia que permitan medir el grado de cumplimiento de objetivos y metas. La evaluación surge a partir de la existencia de subsistemas de planeación y programación, puesto que éstos requieren de un subsistema que los

retroalimente para ajustar a la realidad los objetivos que se persiguen. La actividad de control responde a aspectos más específicos de legalidad, imponiendo procesos y acciones tanto preventivos como correctivos.

Son diversos los ordenamientos jurídicos relacionados con este subsistema, fundamentalmente porque para cada materia, como es gasto, deuda, obras, entre otras, se han establecido disposiciones específicas de control y evaluación. Cabe, sin embargo, hacer algunos señalamientos. La Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1970, aún en vigor, establece la existencia de diversos mecanismos de control centralizado, es decir no sectorial, que actualmente ya han sido superados, en su mayoría, por leyes más recientes como son las de Planeación; de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; de Obras Públicas; de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, y la Ley de Información, Estadística y Geografía.

Sistema de Apoyo Administrativo.

El sistema de apoyo administrativo contempla la administración de los recursos necesarios para la correcta aplicación del sistema administrativo general. Se constituye por los subsistemas de administración y desarrollo de personal, de administración de recursos materiales, de administración de recursos financieros, de informática y estadística, de asesoría jurídica, y de orientación, información y quejas. Dejaremos fuera de las consideraciones que venimos haciendo a los tres últimos de estos seis subsistemas, por considerarlos de menor importancia para el tema que nos ocupa.

– Subsistema de Administración y Desarrollo de Personal.

El subsistema de administración y desarrollo de personal incluye diversos aspectos de los recursos humanos de las dependencias y entidades, como son planeación, empleo, remuneraciones, relaciones jurídico-laborales, presta-

ciones y servicios y capacitación y desarrollo. Para no citar todos los acuerdos presidenciales expedidos sobre la materia, vigentes a la fecha, bástenos señalar a título de ejemplo que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que el llamado por la propia Ley “superior jerárquico” para las entidades sectorizadas es el coordinador de sector, a quien corresponde la aplicación de sanciones por incumplimiento de algunas de las obligaciones que el propio ordenamiento establece.

– Subsistema de Administración de Recursos Materiales.

El subsistema de administración de recursos materiales tiene por objeto el manejo de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno Federal y de las entidades paraestatales. En ello se incluyen diversos aspectos, como son adquisiciones, inventarios, bajas, conservación, mantenimiento, archivo y correspondencia.

De especial importancia para este subsistema es la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, que regula estas materias definiendo ámbitos de competencia específicos desde la programación hasta la evaluación y control. Otro ordenamiento de relevancia para este subsistema es el Acuerdo por el que se dispone que el Archivo General de la Nación será la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal.

– Subsistema de Administración de Recursos Financieros.

Al subsistema de administración de recursos financieros incumbe la ejecución del ejercicio del gasto público federal. Concretamente se refiere a los registros de operaciones presupuestales y financieros y a la cuenta pública.

Norma este subsistema la ya varias veces citada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento. Las dependencias coordinadoras de sector cuentan con facultades específicas sobre normas de contabilidad, transferencias presupuestales y sobre otros aspectos concretos del ejercicio de las entidades.

Sistema de Operación.

El sistema de operación, tercero y último, se refiere a aspectos sustantivos de cada sector. Esto es, se refiere a la naturaleza de la actividad de cada sector y por tanto no trata de aspectos de aplicación generalizada en la administración pública federal. En el sector pesquero es la actividad pesquera en los aspectos en que es competente la Secretaría de Pesca.

¿Qué ordenamientos existen relativos a este sistema en el sector pesquero? En breve, la Ley Federal para el Fomento de la Pesca de 1972. Este ordenamiento no reconoce, por cuestiones cronológicas, la existencia del sector administrativo pesquero y por lo tanto las referencias que hace a las entidades paraestatales pesqueras son dispersas. En consecuencia para el derecho pesquero vigente, las empresas públicas pesqueras son consideradas en la mayoría de los casos como cualquier otra persona moral privada. No existe en favor del Estado la prerrogativa de contar con especies reservadas para su exclusiva y monopólica explotación.

La pregunta se hace obvia: ¿es pertinente modificar esta situación jurídica de las empresas en cuanto al derecho pesquero?, ¿concederles otro “estatus”?, ¿concederles prerrogativas respecto de los recursos?

Estas cuestiones, consideramos, deben ser estudiadas por el legislador para resolver sobre cada una de ellas. Creemos que esta es la única consideración que podemos aportar, pues cada uno de estos aspectos merece un profundo análisis de su conveniencia y efectos.